Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/4958

02. 04. 76

Sachgebiet 100

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 29 GG)

A. Zielsetzung

Artikel 29 GG schreibt als bindenden Verfassungsauftrag die Neugliederung des Bundesgebietes vor. Es ist jedoch bisher nicht gelungen, aufgrund dieser Vorschrift eine umfassende Neugliederung des Bundesgebietes in Gang zu bringen. Die beiden seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes verwirklichten Neugliederungsmaßnahmen, nämlich die Bildung des Südweststaates und der Beitritt des Saarlandes zur Bundesrepublik Deutschland, beruhten auf anderen Rechtsgrundlagen. Die Bundesregierung hält es für notwendig, die Grundgesetzbestimmung des Artikels 29 in Zielsetzung und Verfahrensgestaltung den Bedürfnissen der Gegenwart und der Zukunft anzupassen.

B. Lösung

Der Entwurf sieht gegenüber der bisherigen Fassung des Artikels 29 GG folgende Änderungen vor:

1. An die Stelle des bisherigen strikten Verfassungsauftrags zur Neugliederung tritt, den veränderten Verhältnissen entsprechend, eine „Kann"-Vorschrift.
2. Eine Neugliederung ist künftig darauf auszurichten, Länder von solcher Größe und Leistungsfähigkeit zu schaffen, daß sie die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.
3. Rang und Reihenfolge der Richtbegriffe des Artikels 29 Abs. 1 GG werden in Anpassung an die Ziele einer zeitgemäßen Neugliederung neu formuliert und geordnet.
4. Für die Neugliederung ist künftig ausschließlich der Wille der betroffenen Bevölkerung maßgebend. Eine Neugliederung gegen den mehrheitlichen Willen eines betroffenen

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Landes soll daher künftig nicht mehr möglich sein. Deshalb ist auch ein Gesamtvolksentscheid wie nach der bisherigen Bestimmung des Artikels 29 Abs. 5 Satz 3 GG nicht mehr vorgesehen.

5. Als Anstoß für eine Neugliederung werden in zusammenhängenden, über mehrere Länder sich erstreckenden Wirtschaftsräumen von mindestens 1 Million Einwohnern Volksbegehren zugelassen, denen der Bundesgesetzgeber im Erfolgsfalle entweder durch Vorlage eines Neugliederungsgesetzes mit anschließendem Volksentscheid oder mit dem neu eingeführten Institut einer Volksbefragung entsprechen muß.

6. Die Neugliederung erfolgt — wie bisher — durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates nicht bedarf, mit anschließendem Volksentscheid. Volksentscheide und Volksbefragungen bedürfen für ihr Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheit.

7. Kleinere Änderungen im Gebietsbestand der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 GG sind im Wege des Staatsvertrags zwischen den beteiligten Ländern oder durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz auch weiterhin zulässig; die Obergrenze für solche vereinfachten Gebietsveränderungen wird jedoch auf 10 000 Einwohner erhöht.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Änderung des geltenden Artikels 29 GG nicht mit Kosten belastet.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (31) — 100 00 — Gr 8/76

Bonn, den 2. April 1976

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 29 GG) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt. Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 432. Sitzung am 12. März 1976 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Gegenäußerung (Anlage 3) dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 29 GG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

Artikel 29 erhält folgende Neufassung:

„Artikel 29

(1) Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Dabei sind die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit, die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung und die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge zu berücksichtigen.

(2) Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes ergehen durch Bundesgesetz, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf.

(3) Der Volksentscheid findet in den Ländern statt, aus deren Gebieten oder Gebietsteilen ein neues oder neu umgrenztes Land gebildet werden soll (betroffene Länder). Abzustimmen ist über die Frage, ob das neue oder neu umgrenzte Land gebildet werden soll oder ob die betroffenen Länder wie bisher bestehenbleiben sollen. Der Volksentscheid für die Bildung eines neuen oder neu umgrenzten Landes kommt zustande, wenn in dessen künftigem Gebiet eine Mehrheit der Änderung zustimmt. Er kommt nicht zustande, wenn im Gebiet eines der betroffenen Länder eine Mehrheit die Änderung ablehnt; die Ablehnung ist jedoch unbeachtlich, wenn in einem Gebietsteil, dessen Zugehörigkeit zu dem betroffenen Land geändert werden soll, eine Mehrheit von zwei Dritteln der Änderung zustimmt, es sei denn, daß im Gesamtgebiet des betroffenen Landes eine Mehrheit von zwei Dritteln die Änderung ablehnt.

(4) Wird in einem zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum, dessen Teile in mehreren Ländern liegen und der mindestens eine Million Einwohner hat, von einem Zehntel der in ihm zum Bundestag Wahlberechtigten durch Volksbegehren gefordert, daß für diesen Raum eine einheitliche Landeszugehörigkeit herbeigeführt werde, so ist durch Bundesgesetz innerhalb von zwei Jahren entweder zu bestimmen, ob die Landeszugehörigkeit gemäß Absatz 2 geändert wird, oder daß in den betroffenen Ländern eine Volksbefragung stattfindet.

(5) Die Volksbefragung ist darauf gerichtet, ob eine in dem Gesetz vorzuschlagende Änderung der Landeszugehörigkeit Zustimmung findet. Das Gesetz kann verschiedene, jedoch nicht mehr als zwei Vorschläge der Volksbefragung vorlegen. Stimmt eine Mehrheit einer vorgeschlagenen Änderung der Landeszugehörigkeit zu, so ist durch Bundesgesetz innerhalb von zwei Jahren zu bestimmen, ob die Landeszugehörigkeit gemäß Absatz 2 geändert wird. Findet ein der Volksbefragung vorgelegter Vorschlag eine den Maßgaben des Absatzes 3 Satz 3 und 4 entsprechende Zustimmung, so ist innerhalb von zwei Jahren nach der Durchführung der Volksbefragung ein Bundesgesetz zur Bildung des vorgeschlagenen Landes zu erlassen, das der Bestätigung durch Volksentscheid nicht mehr bedarf.

(6) Mehrheit im Volksentscheid und in der Volksbefragung ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfaßt. Im übrigen wird das Nähere über Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung durch ein Bundesgesetz geregelt, das bis zum . . . zu erlassen ist.

(7) Sonstige Änderungen des Gebietsbestandes der Länder können durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates oder durch Staatsverträge der beteiligten Länder erfolgen, wenn das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, nicht mehr als 10 000 Einwohner hat. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf. Es muß die Anhörung der bertroffenen Gemeinden und Kreise vorsehen."

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am . . . in Kraft.

Begründung

Allgemeines

1. Gegenwärtige Rechtslage und bisherige Versuche zur Lösung der Neugliederungsproblematik

Artikel 29 des Grundgesetzes schreibt die Neugliederung des Bundesgebietes als bindenden Verfassungsauftrag vor. Die alliierten Besatzungsmächte hatten indes den Vollzug dieser Vorschrift bei ihrer Genehmigung des Grundgesetzes suspendiert, so daß Artikel 29 GG bis zur Wiedererlangung der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland im Mai 1955 nicht anwendbar war. Der alliierte Vorbehalt erstreckte sich jedoch nicht auf den Bereich der südwestdeutschen Länder; dadurch wurde die besondere Regelung gemäß Artikel 118 GG möglich.

Verwirklicht wurden seit Inkrafttreten des Grundgesetzes lediglich zwei Änderungen in der territorialen Struktur der Bundesrepublik Deutschland, die jedoch beide nicht auf eine Anwendung des Artikels 29 GG zurückzuführen sind: Gemäß Artikel 118 GG wurde im Jahre 1952 durch Zusammenschluß der drei Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern das Land Baden-Württemberg gebildet; am 1. Januar 1957 trat das Saarland der Bundesrepublik Deutschland bei.

Nach Wegfall des alliierten Vorbehalts im Mai 1955 wurden, entsprechend der damaligen Fassung des Artikels 29 Abs. 2 GG, im Jahre 1956 acht Volksbegehren durchgeführt, von denen sechs erfolgreich waren.

Die Bundesregierung entschloß sich gegen Ende der 50er Jahre aufgrund eines Gutachtens, das von einem Ausschuß unter dem Vorsitz des früheren Reichskanzlers Luther erstattet wurde und das eine umfassende Neugliederung nicht für erforderlich hielt, im Hinblick auf die erhoffte Wiedervereinigung und die eben erst erfolgte Rückgliederung des Saarlandes die umfassende Neugliederung des Bundesgebietes zurückzustellen und auch die erfolgreichen Volksbegehren des Jahres 1956 vorerst nicht weiter zu verfolgen.

An Versuchen und Erörterungen, die Neugliederung wieder in Gang zu bringen, hat es indessen in den darauffolgenden Jahren nicht gefehlt. Nachdem das Bundesverfassungsgericht entschieden hatte, daß der bindende Verfassungsauftrag zur Neugliederung ohne Rücksicht auf die Wiedervereinigung und die Eingliederung des Saarlandes zu vollziehen sei (Urteil vom 11. Juli 1961, BVerfGE 13, 54), brachte die Bundesregierung im Dezember 1962 den Entwurf eines Ersten Neugliederungsgesetzes ein, durch den zunächst die Baden-Frage gelöst werden sollte (Drucksache IV/834). Die Beratung des Entwurfs im Bundestag förderte indessen grundlegende Meinungsverschiedenheiten unter den Fraktionen zutage, so daß der Entwurf im vierten Bundestag nicht mehr verabschiedet und auch in der Fünften Wahlperiode nicht wieder eingebracht wurde.

In den Jahren 1967/68 brachten die drei Bundestagsfraktionen neue Anträge ein, um die Neugliederungsfrage wieder zu aktualisieren:

— Die FDP legte im Dezember 1967 einen Gesetzentwurf zur Vereinigung der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland zu einem neuen Bundesland Mittelrhein-Hessen vor (Drucksache V/2410).

— Zur gleichen Zeit legte die CDU/CSU-Fraktion ihren schon bei der Beratung des Ersten Neugliederungsgesetzes eingebrachten Antrag auf Neufassung des Artikels 118 GG wieder vor, um eine rasche Lösung der Baden-Frage zu erreichen (Drucksache V/2541 — neu —).

— Die SPD-Fraktion brachte ihren bereits bei der Beratung des Ersten Neugliederungsgesetzes vorgelegten Antrag auf Änderung des Artikels 29 GG ein, um eine rasche Abwicklung sämtlicher Volksbegehren des Jahres 1956 sicherzustellen (Drucksache V/2470). Auf dieser Grundlage kam im Jahre 1969 eine Änderung des Artikels 29 zustande.

Nach der Änderung des Artikels 29 GG durch das 25. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1241) wurde im Juni 1970 der aufgrund des erfolgreichen Volksbegehrens in Baden erforderliche Volksentscheid durchgeführt. In ihm entschied sich eine Mehrheit der abstimmenden Bevölkerung für den Fortbestand des Landes Baden-Württemberg. Die übrigen erfolgreichen Volksbegehren des Jahres 1956 — drei in Rheinland-Pfalz und zwei in Niedersachsen — wurden am 19. Januar 1975 zum Volksentscheid gebracht. In zwei von diesen Volksentscheiden sprach sich die Bevölkerung mit der in Artikel 29 Abs. 3 GG vorgeschriegenen Mehrheit für eine Änderung der Landeszugehörigkeit aus: Im Verwaltungsbezirk Oldenburg und im Landkreis Schaumburg-Lippe des Landes Niedersachsen stimmte sie für die Wiederherstellung der früheren Eigenstaatlichkeit dieser Gebiete. Da es den Zielen der Neugliederung nach Artikel 29 Abs. 1 GG widersprechen würde, wenn der Gesetzgeber gemäß dem Ergebnis dieser Volksentscheide zwei neue Bundesländer von offensichtlich unzureichender Leistungsfähigkeit schaffen würde, hat das kürzlich verabschiedete Gesetz über die Regelung der Landeszugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe vom 9. Januar 1976 (BGBl. I S. 45) bestimmt, daß beide Gebietsteile beim Land Niedersachsen verbleiben.

Im Herbst 1970 berief der Bundesminister des Innern eine aus 12 unabhängigen Sachverständigen

bestehende Kommission, die den Auftrag erhielt, Grundlagen für eine zeitgemäße Neugliederung des Bundesgebietes zu erarbeiten und Lösungsvorschläge zu unterbreiten, „die gemäß Artikel 29 Abs. 1 GG darauf abzielen, Bundesländer zu schaffen, die nach ihrer räumlichen Abgrenzung, ihrer Bevölkerungszahl und ihrer Wirtschaftskraft ausgewogener sind als die jetzigen Bundesländer". Am 20. Februar 1973 übergab die unter der Leitung des Staatssekretärs a. D. Prof. Dr. W. Ernst stehende Kommission ihren Bericht dem Bundeskanzler und der Öffentlichkeit.

In ihrem Bericht empfiehlt die Sachverständigenkommission, das Bundesgebiet, das ohne Berlin gegenwärtig aus zehn Ländern besteht, neu in fünf oder sechs Länder zu gliedern.

Zu diesem Zweck unterbreitete sie folgende Lösungsvorschläge:

Im Norden sollten aus den vier Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen entweder ein einziges Bundesland Nord oder je ein Nordost-Staat (Schleswig-Holstein, Hamburg, linkes Elbe-Ufer) und ein Nordwest-Staat (Niedersachsen, Bremen) gebildet werden. Im Mittelwesten sollten Rheinland-Pfalz und Hessen vereinigt werden, entweder einschließlich der Region Saar-Pfalz-Mannheim-Heidelberg oder ausschließlich derselben, die dann Baden-Württemberg zugeschlagen würde. Daneben schlägt die Sachverständigenkommission noch eine Reihe von Grenzveränderungen geringeren Ausmaßes in den Räumen Ulm/Neu-Ulm, Wertheim/Tauberbischofsheim, Ahrweiler/Neuwied, Altenkirchen, Osnabrück/Tecklenburg und Kassel-Münden vor.

Die Bundesregierung ist zu der Beurteilung gelangt, daß die Vorschläge der Sachverständigenkommission den Richtbegriffen des geltenden Artikels 29 Abs. 1 GG entsprechen und für die Verwirklichung einer zeitgerechten Gliederung des Bundesgebietes geeignet sind. Sie hat indessen in Würdigung der politischen Realitäten seit längerem die Auffassung vertreten, daß die Vorlage einer konkreten Konzeption oder eines Gesetzentwurfs zur Gesamtneugliederung des Bundesgebietes erst dann sinnvoll erscheint und der Neugliederung förderlich sein kann, wenn die Wahrscheinlichkeit besteht, daß eine solche Lösung von der Mehrheit der politischen Kräfte in Bund und Ländern und von der Mehrheit der betroffenen Bevölkerung mitgetragen wird. Da es sich bei der Neugliederung um ein Vorhaben von außerordentlicher politischer Tragweite handelt, kann sie nur auf der Grundlage eines breiten politischen Konsenses aller verantwortlichen Kräfte eingeleitet und durchgeführt werden.

2. Gründe für eine Neufassung des Artikels 29 GG

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die Ausgestaltung des Verfassungsauftrags in Artikel 29 die Neugliederung des Bundesgebietes in mehr als zwei Jahrzehnten nicht bewirken konnte. Ein wesentlicher Grund hierfür ist darin zu sehen, daß ein Bedürfnis für eine Neugliederung heute auf anderen Motivationen beruht als im Jahre 1949. Damals ging es darum, der Bevölkerung die Möglichkeit einzuräumen, die von den Besatzungsmächten gezogenen künstlichen Ländergrenzen zu korrigieren. Mit der Abwicklung der Volksbegehren nach den Absätzen 2 bis 4 des Artikels 29 GG ist diese Phase der Neugliederung als abgeschlossen zu betrachten. Dabei ist die Tatsache nicht zu übersehen, daß die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Länder in Jahrzehnten eigener Staatlichkeit eine beachtliche staatliche und politische Identität gewonnen haben. Wenn heute eine Neugliederung die Integrität bestehender Länder soll beeinträchtigen können, so kann sie nur dadurch legitimiert werden, daß sie erforderlich erscheint, um eine anders nicht mehr gegebene Leistungsfähigkeit der in Frage stehenden Regionen zur Erfüllung der ihnen zufallenden Aufgaben in ihrer Gesamtheit zu sichern. Das muß auch zu einer gewissen Veränderung in der Rang- und Reihenfolge der Richtbegriffe des Artikels 29 Abs. 1 GG führen. Ein weiterer Grund für den mangelnden Erfolg des bisherigen Artikels 29 GG ist darin zu suchen, daß er die Neugliederungsinitiative (von den Volksbegehren nach den Absätzen 2 und 3 abgesehen) allein Bundesorganen zuweist. Insoweit geht er über das durch die bundesstaatliche Struktur gerechtfertigte Erfordernis, daß ein das föderative Kräfteverhältnis im Bund so erheblich berührender Akt wie die Neugliederung nur durch ein Gesetz des Bundes sanktioniert werden kann, hinaus und nötigt die Bundesorgane und die sie tragenden — bundesweiten — politischen Kräfte dazu, nicht nur zu dem „ob", sondern auch zu den an Ort und Stelle jeweils umstrittenen gebietlichen Alternativen des „wie" einer Neugliederung vorab Stellung zu beziehen.

Es erscheint daher dem Ziel einer Neugliederung dienlich, zumindest fakultativ in den für eine Neugliederung in Betracht kommenden Gebieten Volksbegehren der betroffenen Bevölkerung als Anstoß für eine Neugliederung zuzulassen.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und grundsätzlicher verfassungspolitischer Erwägungen kann die Bundesregierung sich nicht die in der politischen Diskussion der letzten Jahre mehrfach gemachte Anregung zu eigen machen, einfach die Aufhebung des Verfassungsartikels über eine Neugliederung des Bundesgebietes vorzuschlagen. Denn damit würde die Möglichkeit einer Neugliederung, auch wo starke sachliche Gründe — nicht zuletzt im Interesse der Sicherung der Leistungsfähigkeit der Länder selbst — für sie sprechen, beseitigt. Die Bundesregierung schlägt daher vor, dem Neugliederungsartikel eine den strukturellen Erfordernissen des Staatswesens wie den realen politischen Chancen in gleicher Weise angemessene Neufassung zu geben.

3. Weitere Grundgedanken der Neufassung des Artikels 29

— Der Entwurf sieht davon ab, konkrete Neugliederungskonzeptionen für die einzelnen in Betracht kommenden Gebiete, wie die Vorschläge

der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes sie enthalten, in die Verfassung aufzunehmen. Jede in der Verfassung festgeschriebene Gesamtkonzeption wäre zwangsläufig zeitgebunden und mit der unbefristeten Verfassungsermächtigung zur Neugliederung nur schwer zu vereinbaren.

— Die Vergangenheit hat gezeigt, daß die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch Artikel 29 GG geforderte Neugliederung auf der Grundlage einer einheitlichen und umfassenden — wenn auch ggf. in Phasen zu verwirklichenden — Gesamtkonzeption (BVerfGE 5, 34/39 f.) keine konkreten Neugliederungsmaßnahmen hat zustande kommen lassen.

  Die Neufassung sieht daher von diesem Erfordernis ab und ermöglicht so eine Neugliederung durch Einzelschritte eines längeren Gesamtprozesses. Auf diese Weise kann am besten den eingetretenen strukturellen Veränderungen Rechnung getragen werden.

— Das Verfahren für eine Neugliederung soll nach dem Entwurf neu gestaltet werden. Zwar bleiben ein Bundesgesetz, das ohne Zustimmung des Bundesrates ergehen kann, und zusätzlich ein Volksentscheid verfahrensrechtliche Voraussetzungen einer jeden Einzelmaßnahme der Neugliederung. Doch soll beim Volksentscheid zukünftig ausschließlich der Wille der am unmittelbarsten betroffenen Bevölkerung den Ausschlag geben. Daher ist in dem Entwurf ein Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet nicht mehr vorgesehen. Die Überwindung widerstrebender Mehrheiten in den Abstimmungsgebieten durch einen Gesamtvolksentscheid im ganzen Bundesgebiet erscheint in einem demokratischen Staatswesen nicht unproblematisch. Außerdem dürfte es im Interesse einer politischen Befriedung in den neu zu gliedernden Gebieten angezeigt sein, dem Willen der unmittelbar Betroffenen den Vorrang einzuräumen.

— Wenn bei der Entscheidung über eine konkrete Neugliederungsmaßnahme maßgeblich auf den Willen der betroffenen Bevölkerung abgestellt wird, so ist es — wie oben bereits dargelegt — folgerichtig, diesem Willen auch bei Initiativen aus der Bevölkerung für eine Neugliederung Bedeutung zukommen zu lassen. Der Entwurf führt daher das Institut einer Volksbefragung auf Initiative einer qualifizierten Minderheit der Bevölkerung eines bestimmten Gebietes neu ein.

— Die Möglichkeiten kleinerer Gebietsänderungen zwischen Bundesländern werden erweitert.

— Wie bisher wird die Regelung der Einzelheiten des Verfahrens bei Volksentscheid, Volksbefragung und kleineren Gebietsänderungen einem Bundesgesetz überlassen.

Einzelbegründung

Zu Absatz 1

Wie bereits in der allgemeinen Begründung unter 2. ausgeführt wurde, hält es die Bundesregierung nicht für vertretbar, die ersatzlose Streichung des Artikels 29 vorzuschlagen; sie ist vielmehr der Auffassung, daß die Möglichkeit einer Neugliederung auch für die Zukunft erhalten werden muß. Soll das aber der Fall sein, dann bedarf es hierfür im Bundesstaat einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Es ist daher vorgesehen, anstelle der bisherigen „Muß"-Vorschrift des Artikels 29 Abs. 1 eine „Kann"-Bestimmung zu setzen.

Ferner soll, wie bisher, jede Neugliederungsmaßnahme von dem Ziel bestimmt sein, daß die durch eine Neugliederung entstehenden Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Unter Ausrichtung auf diese Zielsetzung hat sich der Gesetzgeber dabei an folgenden Richtbegriffen zu orientieren: Wirtschaftliche Zweckmäßigkeit, Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung, landsmannschaftliche Verbundenheit, geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge. Dem Gesetzgeber bleibt trotz des Gebotes, alle diese Einzelkriterien (die im konkreten Falle durchaus unterschiedliches Gewicht haben können) zu berücksichtigen, ein weiter Raum gesetzgeberischer Freiheit. Seine Freiheit ist aber nicht unbegrenzt. Vielmehr ist der einzelne Richtbegriff bei jeder Neugliederungsmaßnahme in seiner Bedeutung für die Erreichung des in Satz 1 vorgegebenen Zieles zu würdigen; vom Ergebnis dieser Würdigung hängt ab, in welcher Weise und in welchem Ausmaß den verschiedenen Richtbegriffen Rechnung zu tragen ist.

Bei der Auswahl der Richtbegriffe hält sich der Entwurf an die in der bisherigen Fassung des Artikels 29 enthaltenen mit einer Erweiterung und einer Einschränkung. Die Erweiterung besteht in der Verpflichtung zur Berücksichtigung der „Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung", die im modernen Staat bei Neugliederungsmaßnahmen von besonderer Bedeutung sind. Nicht aufgenommen wurde der in der geltenden Fassung des Artikels 29 GG enthaltene Richtbegriff des „sozialen Gefüges", weil er zu unbestimmt und seine Anwendung mit wissenschaftlichen Methoden nicht sicher regelbar ist (vgl. auch Gutachten der Sachverständigenkommission, Tz. 228 ff.).

Zu Absatz 2

In Übereinstimmung mit dem geltenden Recht bestimmt Absatz 2, daß für Maßnahmen der Neugliederung ein Bundesgesetz und dessen Bestätigung durch Volksentscheid notwendig ist. Gegenstand des Volksentscheides ist das Bundesgesetz insgesamt. Das Gesetz bedarf, wie schon bisher, nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt das Abstimmungsgebiet für die Volksentscheide, die Abstimmungsfrage und das Zustandekommen des Volksentscheides.

Die Neufassung sieht vor, daß in den Gebieten oder Gebietsteilen, aus denen ein neues oder neu zu umgrenzendes Land gebildet werden soll, aber auch in

den übrigen Gebietsteilen eines abgebenden Landes ein Volksentscheid über das die Neugliederungsmaßnahme bestimmende Bundesgesetz stattfindet. Der Volksentscheid kommt grundsätzlich zustande, wenn im künftigen Gebiet eines neuen oder neu abzugrenzenden Landes eine Mehrheit, die stets eine qualifizierte Mehrheit nach der Bestimmung des Absatzes 6 sein muß, der Änderung zustimmt. Seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland hat sich aber in den Ländern, auch in den erst nach dem Kriege neu gebildeten Ländern, ein z. T. starkes Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt, das es ausschließt, eine Neugliederung, die lediglich Teile eines bestehenden Landes erfaßt, von der Zustimmung der Bevölkerung lediglich dieser Teile abhängig zu machen. Vielmehr muß auch der Bevölkerung in denjenigen Landesteilen, deren Landeszugehörigkeit unberührt bleibt, ein Mitspracherecht eingeräumt werden.

In dem Entwurf wird daher weiter vorgesehen, daß der Volksentscheid dann nicht zustande kommt, wenn in dem Gesamtgebiet eines der betroffenen (bisherigen) Länder eine Mehrheit (wiederum im Sinne des Absatzes 6) die Änderung ablehnt. Der Bevölkerung in den beim bisherigen Land verbleibenden Landesteilen wird also die Möglichkeit einer Ablehnung des Änderungsvorhabens eingeräumt. Wenn allerdings die Bevölkerung des zur Umgliederung vorgesehenen Landesteils — also die von der Neugliederungsfrage am stärksten Betroffenen — ihren Neugliederungswillen mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bekundet, soll auch nur eine Ablehnung durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Gesamtgebiet des betroffenen (bisherigen) Landes die Neugliederungsmaßnahme verhindern können.

Zu Absatz 4

Bestehenden Wünschen bestimmter Bevölkerungskreise zur Änderung der Landeszugehörigkeit des von ihnen bewohnten Gebietes fehlt es bisher an einer Verfahrensmöglichkeit zu ihrer Artikulierung. Absatz 4 sieht daher vor, daß auch aus Kreisen der Bevölkerung die Initiative für eine Neugliederung ergriffen werden kann. Schwierigkeiten bereitet dabei insbesondere die Abgrenzung des Gebietes, für das eine Neugliederung soll begehrt werden können, da hiermit oft schon Erfolg oder Mißerfolg der Initiative vorgezeichnet ist. Der Entwurf entscheidet sich dafür, insoweit nur zu verlangen, daß es sich um einen zusammenhängenden und abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum von mindestens 1 Million Einwohnern handelt, und macht die Verpflichtung des Bundesgesetzgebers zum Tätigwerden von einer Mindestzahl von Initiatoren — ein Zehntel der zum Bundestag wahlberechtigten Bevölkerung dieses Gebietes — abhängig.

Ist das Volksbegehren erfolgreich, muß binnen zwei Jahren der Bundesgesetzgeber tätig werden. Dabei kann er, den Voraussetzungen des Absatzes 1 entsprechend, entweder ein Neugliederungsgesetz gemäß Absatz 2 vorlegen, das einem Volksentscheid zu unterwerfen ist, oder entscheiden, daß es bei der bisherigen Landeszugehörigkeit verbleibt — in welchem Falle es keines Volksentscheides bedarf — oder eine Volksbefragung nach Absatz 5 des Entwurfs vorsehen.

Zu Absatz 5

Die Volksbefragung soll einer Vorklärung der öffentlichen Meinung dienen und dem Bundesgesetzgeber eine politische Entscheidungshilfe liefern. Sie soll ermitteln, ob eine in dem Volksbefragungsgesetz vorzuschlagende Änderung der Landeszugehörigkeit die Zustimmung der Bevölkerung findet. Zur Befragung können auch alternative Konzeptionen gestellt werden, jedoch nicht mehr als zwei Vorschläge. Das Ergebnis einer Volksbefragung ist bekanntzumachen. Hierfür sind folgende Möglichkeiten denkbar:

a) Erbringt die Volksbefragung positive Ergebnisse, wie sie im Falle eines Volksentscheids genügen würden, dann muß die positiv votierte Neugliederungskonzeption binnen zwei Jahren in Kraft gesetzt werden, ohne daß es eines weiteren Volksentscheides bedarf (Absatz 5 Satz 4 i. V. m. Absatz 3 Satz 3 und 4).

b) Erbringt die Volksbefragung zwar im Abstimmungsgebiet eine Mehrheit, jedoch derart, daß sie im Falle eines Volksentscheids nicht genügen würde, so muß der Gesetzgeber binnen einer Frist von zwei Jahren tätig werden, hat aber die Wahl, ob er die Neugliederungskonzeption zum Volksentscheid stellt oder feststellt, daß es bei der bisherigen Landeszugehörigkeit verbleibt (Absatz 5 Satz 3 des Entwurfs).

c) Erbringt die Volksbefragung keine Mehrheit, so muß der Gesetzgeber nicht tätig werden, er kann aber feststellen, daß es bei der bisherigen Landeszugehörigkeit verbleibt. Für die Zulassung eines erneuten Volksbegehrens im Abstimmungsgebiet eines erfolglosen Volksbegehrens ist im Ausführungsgesetz (vgl. unten Absatz 6) eine Karenzzeit vorzusehen.

Zu Absatz 6

Der Entwurf bestimmt, daß die Mehrheit sowohl beim Volksentscheid wie bei der Volksbefragung stets eine qualifizierte Mehrheit sein muß, nämlich ein Viertel der Abstimmungsberechtigten der zum Bundestag — nicht mehr wie bisher zum Landtag — wahlberechtigten Bevölkerung des Abstimmungsgebietes. Die nähere Regelung des Verfahrens für den Volksentscheid, das Volksbegehren und die Volksbefragung wird in dem Entwurf — ähnlich wie nach geltendem Recht — einem Bundesgesetz vorbehalten.

Zu Absatz 7

Die bisherige Fassung des Artikels 29 Abs. 7 GG trifft keine scharfe Abgrenzung zwischen der Neugliederung nach Absatz 1, 5 und 6 einerseits und sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der

Länder nach Absatz 7. Das Ausführungsgesetz zu Artikel 29 Abs. 7 (vom 16. März 1965, BGBl. I S. 65 i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 9. August 1971, BGBl. I S. 1241) hat diese Abgrenzung zwar durch einfaches Gesetz geschaffen und dabei als absolute Obergrenze eine Einwohnerzahl von 2 000 und eine Gebietsgröße von 1 000 ha festgesetzt. Es sprechen gewichtige Gründe dafür, die zahlen- und größenmäßige Abgrenzung nunmehr in der Verfassung selbst vorzunehmen. Der Entwurf entscheidet sich für eine Obergrenze von 10 000 Einwohnern.

Bei den Vorberatungen zu diesem Entwurf wurde auch erwogen, die Obergrenze für eine Übergangszeit von fünf Jahren auf 150 000 Einwohner zu erhöhen, damit für gewisse Neugliederungsprobleme noch die Chance einer Bereinigung nach dem erleichterten Verfahren des Absatzes 7 geboten würde. Es gibt jedoch beachtliche Gründe dagegen, Gebiete mit einer so großen Zahl von Einwohnern ohne demokratische Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung in ihrer staatlichen Zuordnung zu verändern; deshalb geht der Änderungsentwurf für die erleichterte Neugliederung von einer niedrigeren Höchstzahl (10 000 Einwohner) aus.

Die Neufassung des Absatzes 7 läßt — wie bisher — ein vereinfachtes Verfahren zu. Die Änderungen des Gebietsbestandes der Länder in dem durch Absatz 7 bestimmten Rahmen sollen durch Bundesgesetz oder durch Staatsvertrag der beteiligten Länder vorgenommen werden können. Eines Volksentscheides soll es in diesen Fällen nicht bedürfen, wohl aber der Anhörung der betroffenen Gemeinden und Kreise. Dies entspricht dem Verfahren bei der kommunalen Neugliederung im Länderbereich. Die gegenüber der Neugliederung nach Absatz 2 bis 4 vorgesehene Verminderung des plebiszitären Elements ist dadurch gerechtfertigt, daß nur kleinere Bevölkerungsteile von der Änderung betroffen werden.

Entsprechend dem bisherigen Recht wird auch für die vereinfachte Neugliederung nach Absatz 7 die Regelung des Näheren einem Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf, überlassen.

Kostenregelung (§ 37 Abs. 2 GGO II)

Durch die Änderung des geltenden Artikels 29 GG entstehen zunächst keine Kosten für den Bund, die Länder oder die Gemeinden und Gemeindeverbände. Inwieweit dem Bund (durch Volksbegehren, Volksentscheide und Volksbefragungen) oder den Ländern bei künftigen Neugliederungsmaßnahmen Kosten erwachsen werden, ist weder gegenwärtig noch nach dem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung abzusehen.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Zu Artikel I (Artikel 29 GG)

1. Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

   „Abzustimmen ist über die Frage, ob die betroffenen Länder wie bisher bestehenbleiben sollen, oder ob das neue oder neu umgrenzte Land gebildet werden soll."

   Begründung

   Die vorgeschlagene Reihenfolge der Fragestellung entspricht der Regelung, wie sie der Bundestag im Gesetz über die Volksentscheide auf Grund der nach Artikel 29 Abs. 2 GG in den Ländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen zustande gekommenen Volksbegehren vom 25. Oktober 1974 (BGBl. I S. 2877) beschlossen hat.

2. **Zu Artikel 29 Abs. 4**

   Im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens sollte geprüft werden, ob beim Scheitern eines Volksbegehrens nach Artikel 29 Abs. 4 eine Wiederholung erst nach Ablauf einer noch festzusetzenden Frist statthaft ist.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu 1.

Die Bundesregierung sieht keinen überzeugenden Grund, von der im Regierungsentwurf vorgesehenen Formulierung abzuweichen, die der gegenwärtigen Fassung des Grundgesetzes (Artikel 29 Abs. 3 Satz 1) entspricht.

Zu 2.

Die Bundesregierung wird die Frage im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.